

# 新農業稻米政策思維與成果檢視

黃振德<sup>1</sup>



## 一、前言

稻米是我國的主食，是糧食安全的基礎，也最重要的農產業，其種植面積、產值、種植戶數等都是最多，因此稻米政策一直最被重視，政策資源投入最多。隨著經濟、社會環境，甚至國際農業及氣候變遷，稻米供需一直在改變，稻米政策也審時度勢常配合調整。

在1980年代起雖然推動一連串的中、長期計畫以調整稻米產業，歷經30幾年後，在2015年時，稻米產業仍有供過於求，生產資源配置不

當；庫存過多，虧本去化；生產成本難與國際競爭；價格支持政策受到貿易夥伴的質疑；鼓勵生產與鼓勵減產政策併行，政策效果相互抵銷；相關政策長年耗用龐大預算等陳年問題。稻米產業若未能成功轉型升級，將牽制其他農糧產業之轉型升級，及國內農業之競爭力及永續發展。

第二次政黨輪替後，2016年中開始實施新農業創新推動方案（簡稱新農業），其中有多個政策或措施都是試圖改善稻米產業結構，提升稻米產業體質。本文試圖梳理這些相關政策背後的思維與關聯，檢視這些相關

| 註1：行政院農業委員會技監參事室。

政策的成果，並探討有無需加強或改進之處，以供參考。

## 二、新農業前的稻米政策與問題

### （一）先前稻米產業調整政策簡述

隨著經濟、社會環境，甚至國際農業及氣候變遷，稻米供需一直在改變，過去近50年來，稻米政策也常配合調整，推出很多次中期或長期計畫。首先，臺灣1974年因應時而出現的糧食危機，開始以保證價格收購稻米，1977年起改為限量收購，（王月華，1999）自1983年起實施「稻米生產及稻田轉作六年計畫」，及後續又6年的「稻米生產及稻田轉作後續計畫」。在1997年起接連推出「水旱田利用調整計畫」（1997～2000年）及「水旱田利用調整後續計畫」（2001～2005年，後再實施至2010年）。自2011年起推動「稻田多元化利用計畫」，於2013～2016年第一期作，則推動「調整耕作制度活化農地計畫」（陳昱安，2017）。

### （二）新農業前夕的稻米政策措施

稻米政策經過40幾年近10個計畫的調整，至2016年新農業前夕，稻米產業相關政策措施主要有：

1. 稻穀保證價格收購：分計畫收購、輔導收購及餘糧收購，各有不同收購價格（粳稻每公斤在21.6～26元間）與收購量上限（粳稻一期作每公頃在1.2～3公噸間），且二期作數量標準比一期作少0.4～0.6公

噸，秈種收購價格比粳稻低每公斤1元；維持補貼烘乾、包裝、堆疊等費用每公斤2元；但不收購再生稻及落粒栽培水稻。

2. 稻田轉（契）作：轉作指定輪作地方特產作物補助金2.4萬元，特定品項（如飼料玉米、大豆等）給付額每期每公頃3.5～4.5萬元。
3. 種植綠肥休耕：一年僅可申請一個期作種植綠肥休耕，一個期每公頃補助4.5萬元。
4. 稻米產銷契作集團產區：輔導設置稻米產銷契作集團產區，由經營主體輔導進行集團化契作栽培，引導產製儲銷合作經營、強化栽培管理技術、拓展米食行銷等，合計38個，全年兩期作契作面積1.6萬公頃。
5. 小地主大專業農：為利農業永續經營，鼓勵無力或無意續耕之農友，將農地長期出租給大專業農耕作，並提供老農出租農地獎勵；另對於大專業農則提供轉（契）作補貼、生產設備補助及優惠貸款等輔導措施，協助大專業農以規模化經營方式，提高整體農業生產效益與競爭力。
6. 推廣米食及地產地消：透過媒體宣傳米食、辦理學童米食教育、推動米食社區、經典好米競賽等活動，研發米穀粉多元應用。

（三）新農業前夕的稻米產業相關問題  
新農業前夕，稻米產業及相關政

策至少有如下問題（楊明憲，2013），仍有改革之必要性及迫切性：

1. 生產量供過於求，生產資源配置不當：依糧食供需年報，國內每年稻米需求量平均約130萬公噸糙米當量（以下同），由於關稅配額內進口數量每年平均約14萬公噸，國內生產量只需約116萬公噸或種植面積約23萬公頃即可，但新農業前夕種植面積約27萬公頃。形成糧食自給率不足，稻米生產卻過剩的資源配置不當現象。
2. 庫存過多，虧本去化：由於幾十年來大部分年度稻米總供應量（國內生產加國外進口）超過總需求量（國內消費量加出口量），因此稻米庫存逐漸累積，在新農業前夕折算糙米約為76萬公噸，遠高於法定安全存量（3個月需求量，約30萬公噸）。不但倉儲成本增加，另每年要設法去化舊米，許多是虧本低價售出作為飼料米等用途。
3. 生產成本難與國際競爭：2015年國內一期梗稻一公斤生產成本約17元（新臺幣），比國際主要流通米（泰國5%破碎稻米）離岸價格12元高出近三分之一（5元），國內二期梗稻的生產成本則又再高出5元。不但無法於國際市場競爭，也無法與關稅配額內的進口稻米競爭。
4. 鼓勵稻米生產與減產政策併行，政策效果相互抵銷：1983年後30幾年間的稻米產業調整政策雖然以稻米減產

為主軸，包括一再加碼獎勵轉作、獎勵改種綠肥等，但其間也數度調高稻米收購數量或稻米收購價格，形成鼓勵稻米生產與減產政策併行與競相加碼的矛盾現象，兩邊政策效果消消長長，甚至相互抵銷。

5. 稻米相關獎勵誘因較高，扭曲稻農決策，延遲產業轉型升級：稻穀計畫收購、輔導收購價格，甚至餘糧收購價格均高於稻米生產成本，收購品質僅有基本要求，加上稻作的代耕服務及機械化都非常方便，水利設施發達用水成本低；反觀種植其他作物雖然有可能獲得較高售價，也有轉作補貼或契作獎勵，但是有些作物對稻農來說種植技術沒那麼熟悉、機械化及代耕服務業不夠普及，對於產品銷售去路也沒把握等，導致多數農民仍傾向於選擇種稻。
6. 拉扯其他農業改革，也造成易產銷失衡：由於鼓勵稻米生產與鼓勵稻米減產政策的獎勵額度都相當高，以致稻米及轉作作物外的其他農糧產業升級發展的政策誘因較少；而轉作作物種植增加，若其需求市場未暢通，亦易引發該產品產銷失衡。
7. 價格支持政策受到貿易夥伴的質疑：WTO農業協定雖尚未禁止保價收購政策，我國稻米保證價格支出亦仍在現行產品別AMS限額內，不過據瞭解，全世界幾乎只有我國

維持稻米保價收購制度，未來若WTO新的農業協定或我國擬申請區域貿易協定，稻米保價收購制度恐不容易符合其高自由化標準，而增加我WTO新農業協定談判或我國擬申請區域貿易協定的難度。

8. 相關政策長年耗用龐大預算：由於1983年起的稻米減產政策，稻米種植面積呈遞減趨勢，因此稻米收購預算支出起起落落中呈長期遞減趨勢。不過，由於獎勵轉作及獎勵地力維護或種植綠肥等的政策一再加碼，使得稻米相關的政策預算，總金額起起落落但長期並未呈現減少。2015年及前後年的稻米相關的政策預算一年約160幾億元，此一支出不但不小，令人擔心的是過去已支出40幾年，未來還不知需支出多少年，形成農業預算的重大負擔。

### 三、新農業稻米政策與政策思維

#### （一）新農業稻米相關政策

##### 1. 降低稻米種植面積方面

- （1）大糧倉計畫：2016年第二期作起推動大糧倉計畫，除繼續提供轉作獎勵外，結合雜糧集團產區，投入各項經費與技術，協助農友購置田間生產機具、建置區域型理集貨與乾燥中心，並媒合後端加工與行銷通路，以契銷帶動契作生產，建構完整產銷供應鏈體系。

大糧倉計畫在銷售端則加強推廣國產雜糧在地、新鮮、非基改及

健康養生的特色，及開發多樣化產品，吸引消費者的眼光。辦理「全國農村特色米穀雜糧烘焙產品競賽」與「米穀雜糧精品展銷會」等，特別結合烘焙產業，嚴選精品進行人氣王網路票選等，並於實體店舖及網路宅配通路販售，吸引通路商、食品工廠及國外經銷商至展銷會找尋優質原料及商品（曾淑汾，2017；陳麗玉，2018；胡忠一，2019）。

- （2）對地綠色環境給付計畫：2018年起整合保價收購制度與種植綠肥休耕等政策，調整為對地綠色環境給付，鼓勵農民生產進口替代或重點發展作物，穩定糧食供應。本計畫屬堆疊式架構，包括「對地綠色給付」、「作物獎勵」、「耕作制度獎勵」與「友善環境補貼」等4項給付。每種給付有不同的條件，符合條件越多領得越多（陳麗玉，2018；胡忠一，2019）。

2020年起針對非都市土地特定農業區、一般農業區之農牧用地，且維持農糧作物生產者，核予「農業環境基本給付」每期作每公頃5,000元，鼓勵落實農地農耕（胡忠一，2020；陳俊宏，2021）。至2022年全年參與轉（契）作面積計約14.7萬公頃，全年申請農業環境基本給付農地面積計約34.4萬公頃。自2022年第二期作起，放寬基期年農地認



定標準，凡特定農業區、一般農業區之農牧用地均可申領轉作硬質玉米或青割玉米獎勵金。

- (3) 稻作四選三與大區輪作：2021年第一期作起啟動「基期年農地稻作四選三措施」（簡稱稻作四選三），輔導農民自2022年第二期作起，前3個期作需有1次轉作水稻以外作物或辦理生產環境維護措施之紀錄，當期作始得申報繳交公糧。稻作四選三結合綠色環境給付及搭配大區輪作輔導農民轉（契）作，並針對取得水稻友善耕作、有機或產銷履歷驗證農地得不受本措施之限制（行政院農業委員會，2022）。

2022年起推動水資源競用區大區輪作，係以政策引導農民及早因應氣候變遷調整耕作模式，將一期稻作改種植旱作物或配合枯豐水期調整水稻種植期間，二年一輪。水資源競用區指石門水庫、寶山水庫（上坪堰）、明德水庫、鯉魚潭水庫（下游灌區）、石岡壩（部分灌區）及曾文一烏山頭水庫）等6個水庫灌區土地選定灌溉系統，未有基期年農地限制。申請參加之農民除原有轉作或生產環境維護獎勵外，另分別有每公頃3萬元或4.2萬元的節水獎勵。

## 2. 減少繳交公糧降低保價依賴方面

- (1) 稻穀保價收購與稻作直接給付雙軌制：2016年第二期作起先

於6鄉鎮（2017年起增為20鄉鎮）推動稻作直接給付試辦方案，對於符合繳交公糧資格者、2013～2015年第二期申報種稻有案或參加集團契作產區經營主體契作有案者，每公頃給付1萬元（2017年第一期提高為1萬5,000元，其中含稻作直接給付1萬3,500元及稻米產銷契作集團產區契作獎勵1,500元），並為減少對（試辦區）農民之衝擊，採與保價收購制度雙軌並行之方式辦理，倘收穫時有銷售困難者，仍可變更為繳交公糧。以逐步引導農民將生產之稻米透過市場機制銷售而非依賴政府收購，並創造生產高品質稻米提升獲利之誘因。同時，此政策給付中，亦包括農業經營創造環境公益機能之意涵，以逐步調整我國農業補助制度朝綠色措施（不干預市場之補助）轉化（曾淑汾，2017；陳麗玉，2018）。

2018年起全面實施雙軌制（胡忠一，2020）。2019年起稻作直接給付申領對象，新增基期年間通過水稻產銷履歷驗證農地。至2021年，全年申領稻作直接給付面積6.3萬公頃，占核定種稻面積的42.8%（林怡均，2021a）。

- (2) 水稻收入保險之加強型保險：水稻的相關保險，在2017年第

二期即由商業保險公司推出水稻區域收穫作物保險，當其田區所在鄉鎮市區出現「短缺收穫量」（保障收穫量減區域實際收穫量）時，其投保面積即可獲得短缺收穫量稻米價值的理賠。2022年開始，水稻區域收穫作物保險變成強制保險，由原有天然災害現金救助轉換之，所有農友均可享有轉換而來之免負擔保費基本保障（簡稱基本型）。

另對於不申請繳交公糧之稻田另有水稻收入保險之加強型保險（簡稱加強型），以引導農民生產優質水稻，並降低繳交公糧依賴。加強型保險保費是由中央補助50%，地方政府酌情補助40%以內，農民負擔至少10%，但保障收入至少等於繳交公糧（一般加強型）或優於繳交公糧（優質加強型，投保資格限稻米產銷契作集團產區、有機、友善耕作或產銷履歷稻作）（許鈺珮，2023）。

### 3. 稻米需求面政策

#### （1）推廣米食及地產地消：

- a. 消費面透過食米教育、米食話題行銷、米食通路拓展等培養國人食米習慣。
- b. 加工面透過強化米加工研發量能、增加米產品多元化、強化業者競爭力等增加米產品多元及產品利用性。
- c. 生產面透過輔導契作集團產區強化品牌行銷、提升栽培及加工品質、

擴大產銷履歷驗證面積等提升食米品質及競爭力。

- （2）推動食農教育：以「國產稻米」為主要素材，整合政府、社區，學校與民間團體等各界資源，推動食米學園；針對國高中（職）學生辦理新興米穀粉應用體驗教學及推廣課程，並辦理創意米食競賽等。2022年更完成食農教育法的立法，為地產地消提高國內米食及國產農產品需求，提供堅實法源與動能。

- （3）出口利基市場：積極尋求具意願之糧食業者，共同拓展外銷契機及管道，主要出口市場如日本、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、大洋洲、澳洲及中國大陸等。2020年元月1日正式實施多項米製品進出口簡化措施及放寬規定（胡忠一，2020）。

### 4. 其他強化稻米產業體質政策

- （1）校園午餐使用在地食材：2016學年起首推學校午餐導入四章一Q（2019年改為三章一Q）政策，給予每人每餐3.5元食材補助。2017學年度再進一步於學校午餐供應契約中強制規範食材的供應要件。為協助該項政策之實施於供貨端另協助建置食材集貨、截切、配送體系，穩定供應中央廚房大量食材所需，或媒合在地農場直供。2017學年第二學期起全面推行（胡忠一，2020），

並數度提高食材補助，2022年5月1日起一般學校食材補助每人每餐已提高為10元、偏遠地區學校每人每餐提高為14元。2023年至4月底學校午餐使用三章一Q標章（示）食材占比為97.95%。此一政策除了培養學生食用國產產品的習慣，也立即帶動國產產品的消費，有利於增加國產米消費及轉作作物之消費，成為稻米政策調整的重要拉力。

- (2) 增加稻米產銷契作集團產區：增加稻米產銷契作集團產區數量及功能，除原先功能外，強化申請標章認驗證、增加投保水稻保險等功能，強化產業體質。
- (3) 續推小地主大專業農政策：新農業繼續鼓勵無力或無意願耕作之地主將農地長期出租給專業農，協助大專業農（從事稻作及雜糧作物占最大比率）以企業化經營方式，降低生產成本，提高生產效益與產業國際競爭力。
- (4) 推廣標章認驗證制度：提供從事有機（2017年新增友善耕作）農民每年每公頃3~8萬元之維護生態獎勵保育及有機農業生產補貼外，並提供驗證費用、溫網室、農機具設備及有機質肥料等多項補助輔導措施；2019年起開辦產銷履歷環境補貼每年每公頃1.5萬元、提高驗證及產品檢驗費用補助達實質收費數額三分之二、獎

勵蔬果以子母包裝供應主要消費地批發市場及優先拍賣等（胡忠一，2020）。截至2022年12月底止，有機驗證面積13,545公頃，友善環境耕作面積5,863公頃，農糧產銷履歷驗證面積79,330公頃，均顯著成長。標章認驗證制度除原先提供安全農產品及生態保育功能外，也成為區別優質國產農產品的最簡便方法，增加國產農產品的消費，以及推動相關產業轉型升級政策的助力。

5. 農田水利會改制：為擴大對灌區內外農民服務、完善我國農業經營環境基礎建設、促進農田水利會資源共享、建構具公權力之專業化組織等考量，於2020年10月1日完成農田水利會改制（行政院農業委員會，2020）。由於灌溉及排水跟稻米及農作生產息息相關，一個健全專業的農田水利組織將使稻米及農糧產業結構調整更為順暢。

## （二）政策關聯與思維

新農業稻米相關政策措施相當多，雖不乏續推或擴大原有之措施，但也新增不少新政策措施，所以相關政策措施相當多，而且事實上這些政策措施背後有其共同思維，彼此間有所關聯與呼應（林怡均，2021b；行政院農業委員會，2022）。試分析如下（圖1）：

1. 穩定農民所得：採無痛改革，各種調整或新增措施均不減少稻農或其他作物農民既有利益。

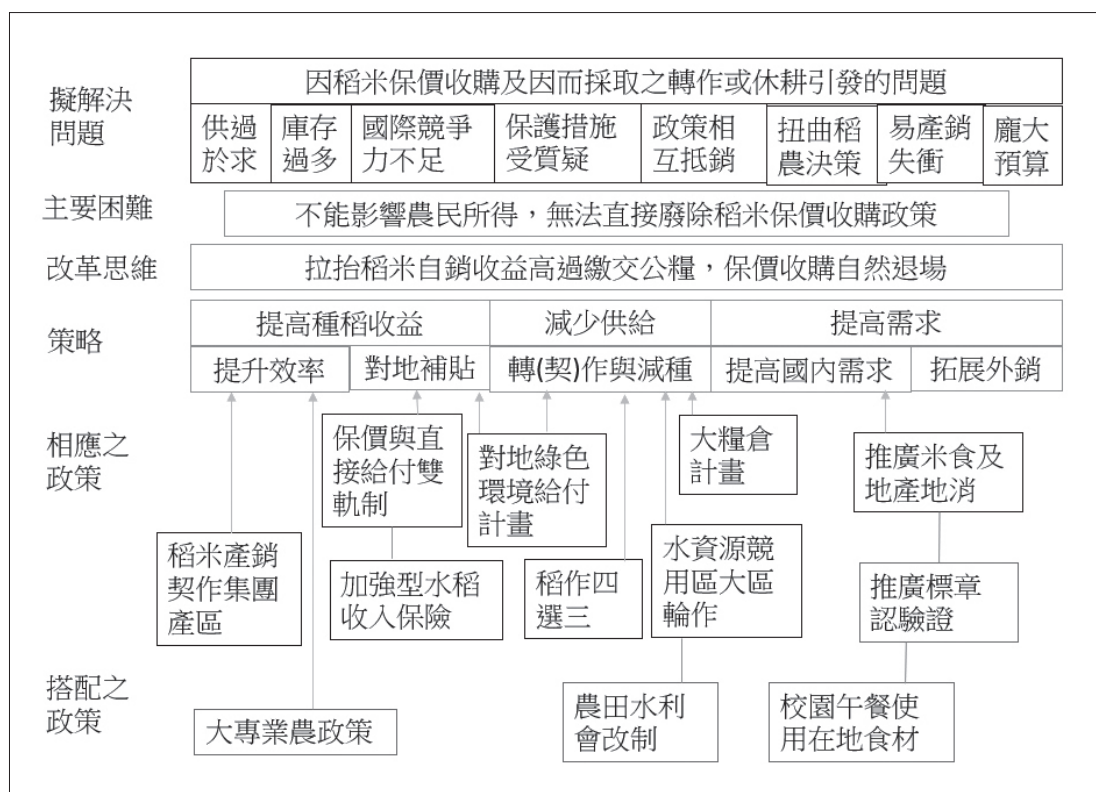


圖1. 新農業稻米相關政策與思維。

資料來源：本文整理。

- (1) 涉及補貼的項目補貼標準必不低於原有標準，適用農地亦逐步放寬。例如稻米保價收購、轉(契)作補貼、生產(態)環境補貼等。
  - (2) 新增具替代性政策，採自願參加，讓農民可有所選擇。例如稻作直接給付與保價收購雙軌制、稻米收入保險一般加強型、大區輪作等。
  - (3) 若新增強制型措施，則確保其利益不差於甚至優於原利益。例如稻米收入保險優質加強型、稻作四選三等。
2. 以市場機制解決問題：
    - (1) 除就替代性政策措施提供農民依生產決策做選擇外，新增補貼多數為生產脫勾補助，改用對地直接給付及產業保險等措施，減少對產品生產決策干擾。
    - (2) 透過調整供需來提升市場價格：包括對地綠色給付、大糧倉計畫、稻作四選三及大區輪作以減少稻米種植面積；推動校園午餐使用國產食材、擴大認證標章制度、推動食農教育增加消費、出口利基市場等，增加國產米需求，以



拉抬稻米市場價格。近期可減少繳交公糧數量，長期則期望稻米市場價格能高過保證價格，使保價收購制度名存實亡，自然退場。

3. 多管齊下、因勢利導：

(1) 新農業稻米相關政策雖多達十幾項，但係從減少稻米種植面積、增加國產米需求、提升稻米產業

表1. 新農業方案前後稻米政策相關關鍵指標變化

年	收穫面積	產量（兩期合計）	收購量（兩期合計）	年底庫存	稻穀產地價格
	兩期合計（公頃）	糙米當量（公噸）	稻穀（公噸）	折算糙米（公噸）	梗稻（元／公斤）
2013	270,165	1,275,456	486,775	871,211	22.17
2014	271,051	1,399,392	425,217	866,795	24.03
2015	251,861	1,260,362	362,984	760,489	23.08
2016	273,837	1,264,128	397,839	704,316	23.91
2017	274,677	1,396,071	467,085	788,036	23.64
2018	271,506	1,561,642	536,686	884,229	21.98
2019	270,066	1,428,251	573,914	968,378	21.66
2020	261,784	1,387,177	558,342	886,234	21.45
2021	224,022	1,241,668	358,116	742,412	22.41
2022	236,793	1,251,511	365,608	682,326	22.77
資料來源	統計動態查詢系統	統計動態查詢系統	農產品收購統計	行政院農業委員會	糧價查詢系統
2013～2015	264,359	1,311,737	424,992	832,832	23.09
2020～2022	240,867	1,293,452	427,355	770,324	22.21
年	生產成本	國際參考價格	集團產區	白米消費量	稻米出口量
	一期梗稻（元／公斤）	泰國5%破碎稻米離岸價格（經年平均匯率換算）（元／公斤）	全年面積（公頃）	每人每年（公斤）	無折算（公噸）
2013	18.5	15.46	15,052	45.0	2,718
2014	18.2	12.95	16,627	45.7	3,089
2015	17.0	12.12	16,399	45.7	58,207
2016	17.5	12.55	17,302	44.5	68,197
2017	17.2	12.15	24,827	45.4	2,404
2018	15.6	12.16	28,366	45.5	38,829
2019	18.0	12.26	27,151	45.4	69,364
2020	17.4	14.13	27,662	44.1	197,525
2021	17.0	12.39	30,095	43.0	166,728
2022	18.9	12.48	30,812	-	-
資料來源	農產品生產成本調查報告	IMF 初級商品價格	農糧署年報	糧食平衡表	糧食供需年報
2013～2015	17.9	13.51	16,026	45.4	21,338
2020～2022	17.8	13.00	29,523	43.6	144,539

效率及收益等層面多管齊下，彼此間是有所關聯與呼應，增加政策綜效，以期產生夠大的政策效果，將稻米市場價格拉抬高過保證價格。

- (2) 利用近年氣候變遷造成乾旱、淨零減少碳足跡及國際大宗穀物價格高漲等事件，化危機為轉機，加速推動轉作雜糧及地產地消，減少稻米種植面積及增加國產米需求。

#### 四、新農業稻米政策成果檢視與可再精進方向

##### (一) 政策成果檢視

由於近來氣候變遷極端天氣頻繁，常有重大天然災害影響種植，近3年（2020～2022年，下同）則因全球疫情間接造成生產資材成本上漲，因此各項相關統計資料事實上包含政策效果、天災與全球因素影響的綜合結果，不易一一對應政策成效。不過觀察各關鍵指標的長期趨勢（表1），仍可檢視政策成果之一斑：

1. 稻米種植面積與產量呈現先增後減的趨勢，快接近供需平衡目標面積

在降低稻米種植的政策大方向下，由於仍有少數措施無形中增加稻農的利益，間接具有鼓勵種稻的效果，例如，稻作直接給付、農業環境基本給付等。因此在新農業推動的最初幾年，雖然轉作面積持續增加，但

稻米種植面積也是增加。直到近2年因為各項減產政策的成效擴大、直接給付措施調整及新增稻作四選三與大區輪作等，稻米種植面積與產量才實質減少。近3年平均一年稻米種植面積24.19萬公頃（129.3萬公噸），比新農業方案前（2013～2015年，以下同）平均一年面積26.44萬公頃（131.1萬公噸）減少2.25萬公頃（1.8萬公噸），2022年稻作面積23.87萬公頃，快接近供需平衡23萬公頃目標，2023年第一期作已知比2022年同期減少1.7萬公頃。總產量部分則因單位面積產量提高，2022年仍高於供需平衡的產量約9萬公噸。

2. 繳交公糧數量與庫存數量也是呈現先增後減，收購支出及庫存負擔減輕

同上述原因，由於新農業推動的最初幾年，稻米種植面積與產量仍是增加，所以繳交公糧數量與庫存數量也增加，直到2021及2022年稻米種植面積與產量減少，繳交公糧數量與庫存數量也明顯減少。近3年平均一年繳交公糧稻穀數量42.7萬公噸（庫存折算糙米77.0萬公噸），比新農業方案前平均一年繳交公糧稻穀數量42.5萬公噸微增0.2萬公噸，而因為出口增加等因素，平均庫存量明顯減少6.3萬公噸。2022年繳交公糧數量36.6萬公噸，庫存量68.2萬公噸，公糧收購支出及庫存成本負擔都大為減輕。

### 3. 稻穀市場價格先跌後升，後勢看漲

同上述原因，由於稻米種植產量呈現先增後減，以至於稻穀市場價格先跌後升。近3年平均稻穀市場價格每公斤22.21元，比新農業方案前平均稻穀市場價格每公斤23.09元下跌0.88元，不過2021及2022年稻穀市場價格回升，2022年已每公斤22.77元，後勢也看漲。

### 4. 規模化生產比率增加，生產成本持平，與國際價差未縮小，但出口大增

(1) 由於小地主大專業農及稻米產銷契作集團產區等政策之推動，稻米規模化生產比率增加，以稻米產銷契作集團產區而言，2022年面積已達3.08萬公頃，為2013年1.51萬公頃的倍增。

(2) 稻作生產成本各年起伏，趨勢持平，近3年平均稻穀生產成本每公斤17.8元，與新農業前的每公斤17.9元相近。尚高於代表性國際稻米價格（泰國5%破碎稻米離岸價格，近3年平均新臺幣13元），且其差距並未縮小。

(3) 稻米出口方面，經農政單位與糧食業者共同拓展外銷契機及管道，近2年（2020～2021年）實際稻米出口年平均為24.59萬公噸（糧食供需年報，以下同），比新

農業前實際稻米出口年平均為2.5萬公噸，多達9.8倍多。

### 5. 國產米食推廣的力道趕不上國人飲食習性變遷，米食消費量持續減少

雖然農政單位大力推動米食推廣及地產地消，但趕不上國人飲食習性變遷速度，國人白米消費量近2年（2020～2021年）平均為43.6公斤，比新農業前平均45.4公斤減少1.8公斤，為未來稻米政策需努力的重點。

### 6. 稻農農家所得逐年增加

稻農所得也是重要政策目標，依主力農家所得調查<sup>2</sup>資料，稻作別主力農家的農家所得由2015年的平均96萬元，逐年提高到2020年的平均140萬元，也是各種農作類中農家所得成長率最快的。

#### （二）稻米政策反思或可強化之處

由個別統計指標觀察，由於仍有措施間拉扯及外部大環境因素干擾，新農業稻米政策多項指標的成效尚不明顯，稻穀產地價格先降後升、收購數量先升後降、白米消費量等指標甚至持續下降。但稻米產業的綜合體質有所提升，種植面積、總產量、庫存量同時下降，稻米產銷契作集團產區面積、米產品出口量則明顯上升，提供進一步結構調整的基礎。為了達成稻米供需平衡、提升稻穀產地價格、讓稻米保價收購自然退場等政策目的，建議可以再從以下方向思考或強化：

註2：主力農家指農產品年銷售額20萬元以下且有65歲以下從農者之農戶。

### 1. 拉高規模化經營之比重，提升具規模稻農之經營效率

稻作農家眾多，<sup>3</sup>絕大多數為非以稻作維生的小面積或高齡農戶，不具規模效率，農場轉型升級也比較難，以致於全體稻作每公斤平均生產成本仍高過稻米主要出口國的離岸價格，小面積稻農對保價收購政策也重度依賴。這一現象有很大改善空間，也是整體產業體質提升的關鍵：

#### (1) 順暢農地使用權移轉集中

宜設法使眾多小面積農地使用權移集中給大專業農經營。行政院農業委員會已於2023年修訂法規，對於年滿65歲以上累計農保年資滿15年者，其加保資格條件無需自營農地，將有利於高齡農民釋出其農地。此外，可運用已有的農民歸戶資料庫的人、地、物與補貼資料整合分析，使能精準認定每個地號的實耕者，以繞過農地主不願留書面契約的難題，以加快農地使用權集中，擴大經營規模與提升效率。

#### (2) 產業政策與所得政策分流

將促進具規模稻農升級與發展所需的措施，如稻田坵塊與地力優化、提供優良品種、協助營運資金取得、協助機械化與自動化等產製儲銷設備、提升栽培管理技術、協助國內外市場開拓與品牌行銷等，跟保障小規模經營農家福利的措施，如提供農地出租出售獎勵，提供離作或離農保障等，兩類對象的政策

措施需分流，以精準施政，提高政策效果。

### 2. 加強稻米需求行銷面政策措施，以國際競爭為考量

雖然新農業的稻米政策亦積極推動米食推廣與食農教育，但經費占稻米政策總支出比率微小，白米促銷量遠不及消費習性變遷，因此有必要增加經費加強稻米需求面政策：

(1) 消費者導向推廣：雖然大部分國家隨所得增加而米食減少，但我國似減少速度較快。需深入研究瞭解國人米食降低的原因，對症下藥，採取消費者導向之推廣方式，較易有實效，而非像目前大多係由行政機關角度去推廣。

(2) 加強食農教育的目的論述：目前雖如火如荼在推動食農教育，但多數教材或教育內容著力於如何做，但對於為何要支持與消費國產農產品、支持國產農產品的重要性之論述仍不足，恐難以打動消費者願支付較高價格或放棄口味選擇等而改選購國產農產品。

(3) 開拓夠大的出口市場：由於我國加入世界貿易組織之初對於稻米是以不出口換取限量進口，雖然僅實施一年即改為關稅配額，不過稻米戰略卻已受到影響而對稻米出口採消極態度，而國內市場又有關稅配額

| 註3：依民國109年農林漁牧普查資料，稻作農家仍有24萬多戶。

與保價收購的保護，一直拖延面對國際競爭所需的政策改革。

因為遲早會面臨進一步農業貿易自由化，且國內減產太多會造成農業萎縮，影響糧食自給率及國內農業永續發展，若能開拓夠大出口市場才能真正解決國內稻米問題與國內農業發展問題，因此不能放棄稻米出口的企圖。我國稻米投入最多品種研發資源與水利建設、生產幾乎完全機械化、稻作農事服務業發達、稻米產業相關法規齊全，為我國少數有機會高效率生產之作物，宜用前面建議的產業發展措施，提升具規模稻農的競爭力，鼓勵及協助開拓出口市場，甚至可設立稻米出口集團產區；由於全球稻米貿易量超過3,000萬公噸，有機會分一點商機，尤其未來2年國際米價看漲（羅昀玫譯，2023），亦可善用時機滲透市場。

## 五、結語

稻米政策自1983年起至2016年新農業前夕，經過保價收購到稻田轉作階段、水旱田利用調整階段及稻田多元利用與活化農地階段，衍生為稻穀保證價格收購、稻田轉（契）作、可種植綠肥休耕、稻米產銷契作集團產區、小地主大專業農、推廣米食及地產地消等相關政策。但仍有生產量供過於求、庫存過多、生產成本難與國際競爭、價格支持政策受到貿易夥伴的質疑、鼓勵生產與鼓勵減產政策併

行，政策效果相互抵銷、相關政策長年耗用龐大預算等陳年問題。

至2016年提出新農業創新推動方案，其中稻米政策方面，針對上列問題，由降低稻米種植面積、減少繳交公糧降低保價依賴、提高稻米需求、強化稻米產業體質等方面，新推動大糧倉計畫、校園午餐使用在地食材、稻穀保價收購與稻作直接給付雙軌制、對地綠色環境給付計畫、農田水利會改制、稻作四選三與大區輪作、水稻收入保險之加強型保險等，也擴大續推米食及地產地消、食農教育、拓展食米外銷、稻米產銷契作集團產區、小地主大專業農、標章認證制度等。其背後思維為穩定農民所得、運用市場機制、多管齊下、善用時勢等，期望達成稻米供需平衡、提升稻穀產地價格、讓稻米保價收購自然退場等目的。

實施結果稻米種植面積與產量呈現先增後減的趨勢；繳交公糧數量與庫存數量也是呈現先增後減；稻穀市場價格先跌後升，後勢看漲；規模化生產比率增加，生產成本與國際價差未縮小，但出口大增；米食消費量持續減少；稻農農家所得逐年增加等。

還可精進之處，拉高規模化經營之比重，提升具規模稻農之經營效率，如順暢農地使用權移轉集中、產業政策與所得政策分流；加強稻米需求行銷面政策措施，以國際競爭為考量，如消費者導向推廣米食、加強食農教育的目的論述、開拓夠大的出口市場等。